



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

41ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 24/11/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 24100627-2

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2023

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura da Cidade do Recife

INTERESSADOS:

JOAO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS

PEDRO JOSE DE ALBUQUERQUE PONTES (OAB 30835-PE)

RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo do Prefeito do Município de Recife, Sr. João Henrique de Andrade Lima Campos, referente ao exercício financeiro de 2023, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11 /2014 – que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, na forma prevista pelo art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, não abrangendo todos os atos do gestor.

As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

À guisa de propedêutica, cumpre destacar que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo, de qualquer dos entes da Federação, expressa os resultados da atuação governamental, no exercício financeiro respectivo.

Cabe também destaque que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do



art. 2º, inciso II, da Lei nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL
2. GESTÃO FISCAL
3. GESTÃO DA EDUCAÇÃO
4. GESTÃO DA SAÚDE
5. GESTÃO AMBIENTAL
6. REPASSE DO DUODÉCIMO À CÂMARA DE VEREADORES
7. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA
8. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas de Governos Municipais – GEGM, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 90, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e/ou irregularidades:

“ 1. RESUMO DO RELATÓRIO

Seguem relacionadas as irregularidades e deficiências [ID] identificadas na presente auditoria, agrupadas de acordo com os temas dos capítulos abordados neste relatório.

Orçamento (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas subestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município (Item 2.1).

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.04] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.05] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.2).



[ID.06] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

[ID.07] Omissão no dever de comprovar a existência de superavit financeiro do exercício anterior, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

Previdência Própria (Capítulo 8)

[ID.09] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Fundo em Repartição do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.10] Agravamento do deficit atuarial do Fundo em Repartição do RPPS (Item 8.2)."

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, segue quadro com a síntese do apurado ao longo Relatório de Auditoria.

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	27,04%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	70% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26.	80,00%	Cumprimento



Educação	Aplicação da Complementação – VAAT em educação infantil.	50% da complementação VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 28.	0,00%	Descumprimento
	Aplicação da Complementação – VAAT nas despesas de capital.	15% da complementação VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 27.	0,00%	Descumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º.	3,98%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	17,02%	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 41,60%	Cumprimento
				2º Q. 43,44%	Cumprimento
				3º Q. 45,69%	Cumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R \$ 204.632.618,45	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R \$ 204.632.618,45	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	23,94%	Cumprimento
	Limite de alíquotas de contribuição – servidor /aposentado /pensionista (S)	S ≥ 14%	Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, § 4º.	14,00%	Cumprimento



Alíquotas Previdência	Limite de alíquotas de contribuição – S ≤ E ≤ 2S patronal – Plano Financeiro (E)	Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.	25,64%	Cumprimento
	Limite de alíquotas de contribuição – S ≤ E ≤ 2S patronal – Plano Previdenciário (E)	Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.	15,94%	Cumprimento

Regularmente notificado, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/2013, o Interessado apresentou defesa, documento nº 97, pelo Procurador-Geral do Município de Recife, e anexou novos documentos, números 98 a 132 dos autos.

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento.

Eis, de modo sucinto, o relatório.

VOTO DO RELATOR

Antes de entrar na análise do mérito das possíveis irregularidades e deficiências identificadas pela Auditoria, entendo importante fazer algumas considerações sobre aspectos relativos à gestão Fiscal, à gestão da Educação, à gestão da Saúde e à gestão Previdenciária do Município de Recife.

- **Gestão Fiscal**

A Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre de 2023, alcançou R\$ 3.009.666.162,91 e atingiu o percentual de **45,69%** em relação à Receita Corrente Líquida do Município, **cumprindo**, assim, o limite previsto no art. 20 da LRF.

No que se refere à Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Município de Recife, de acordo com o RGF do 3º quadrimestre de 2023, a relação entre a DCL e a Receita Corrente Líquida está enquadrada no limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

- **Gestão da Educação Municipal**



Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o município de Recife deveria aplicar, em 2023, pelo menos 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Pelos cálculos da auditoria, o percentual aplicado foi de **27,04%**, **cumprindo**, assim, o normativo constitucional.

Registre-se, ainda, que a Prefeitura Municipal de Recife aplicou, em 2023, **80,00%** dos recursos anuais totais do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, **cumprindo** a exigência contida no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020.

Já no tocante aos indicadores da Educação, eis a situação de forma geral do Município de Recife:

- O IDEB – Índice Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica anos iniciais e finais, dados até o exercício de 2023, nos termos do Relatório de Auditoria:
 - O Município no IDEB Anos Iniciais no exercício de 2023 melhorou um pouco em relação ao exercício de 2021, e foi 5,50, e foi igual à meta estabelecida pelo MEC para o exercício de 2021;
 - Quanto ao IDEB Anos Finais também piorou um pouco em relação ao exercício de 2021 e, passou de 5,00 para 4,80 e, ficou igual a meta estabelecida pelo MEC para o exercício de 2021.

- **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Recife aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de **17,02%**, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, art. 7º.

Já no tocante ao indicador da Saúde, eis a situação de forma geral do Município:

- A mortalidade infantil aumentou um pouco entre os exercícios de 2022 e 2023, mesmo assim, continuou abaixo do limite mínimo estabelecido pela OMS, nos termos do Relatório de Auditoria.

- **Gestão Previdenciária**

O Município de Recife tem Regime Próprio de Previdência Social, e, conforme anotado pela auditoria, as contribuições previdenciárias foram repassadas de forma integral para unidade gestora do regime próprio no exercício destas contas.

O Município de Recife realizou a segregação de massa dos segurados e apresentou a seguinte situação atuarial dos planos previdenciários de acordo

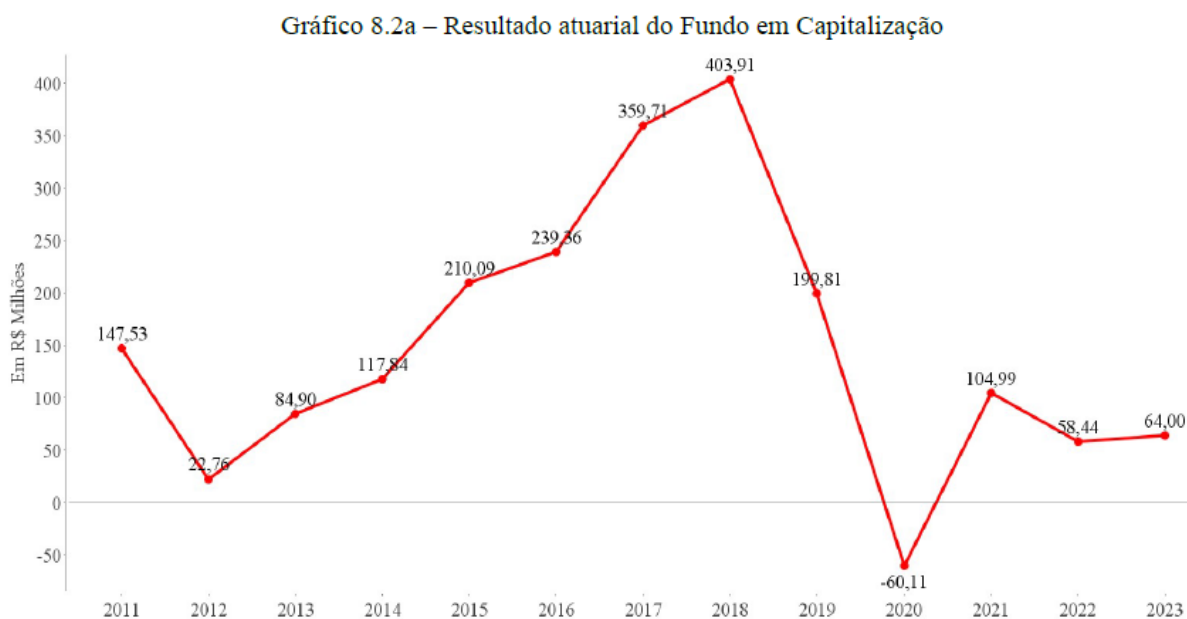


com os dados de 2023, tabelas/gráficos extraídos do Relatório de Auditoria, fls. 108 e 109 do Relatório de Auditoria:

Tabela 8.2a – Resultado Atuarial do Fundo em Capitalização¹¹²

Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios (A)	3.237.949.930,00(1)	Passivo atuarial (B = C + D – E)	3.173.942.409,39
		(C) Provisão matemática dos benefícios concedidos:	1.519.090.218,11(1)
		(D) Provisão matemática dos benefícios a conceder:	1.691.562.835,60(1)
		(E) Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei:	36.710.644,32(1)
Resultado atuarial (A – B) Superavit (+)			64.007.520,61

Fonte: (1)Apêndice XV deste relatório



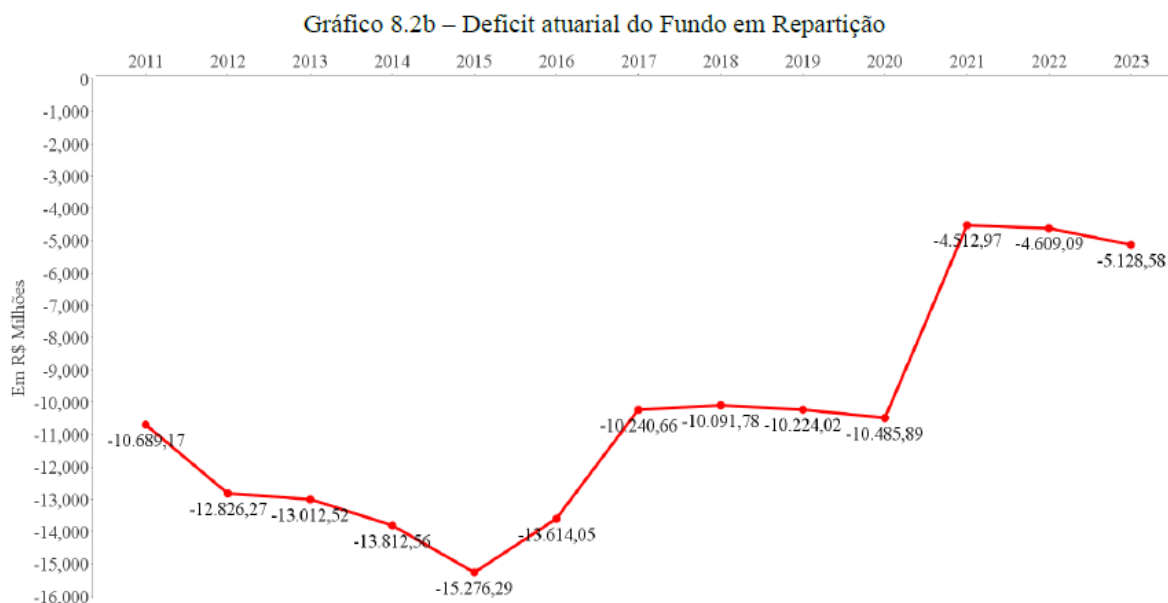
Fonte: Apêndice XV e Relatórios de Auditoria.



Tabela 8.2b – Cálculo do Resultado Atuarial do Fundo em Repartição

Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios (A)	12.658.996,13(1)	Passivo atuarial (B = C + D – E)	5.141.243.911,39
		(C) Provisão matemática dos benefícios concedidos:	5.147.005.705,58(1)
		(D) Provisão matemática dos benefícios a conceder:	-5.761.794,19(1)
		(E) Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei:	0,00(1)
Resultado atuarial (A – B) Deficit (-)			-5.128.584.915,26

Fonte: (1)Apêndice XV deste relatório



Fonte: Apêndice XV e Relatórios de Auditoria.

No exercício destas contas, a Prefeitura Municipal de Recife adotou /implantou a alíquota previdenciária descontada dos servidores de acordo com o estabelecido na EC nº 103/2019, detalhes abaixo:



Tabela 8.3 – Alíquotas dos Segurados e Patronal

Alíquota dos Segurados					
Tipo	Limite legal (%)	Alíquota atuarial (%)		Alíquota fixada em lei (%)	
Ativos (S) - Fundo em Repartição	S ≥ 14	14,00(1)		14,00(2)	
Aposentados (S) - Fundo em Repartição	S ≥ 14	14,00(1)		14,00(2)	
Pensionistas (S) - Fundo em Repartição	S ≥ 14	14,00(1)		14,00(2)	
Ativos (S) - Fundo em Capitalização	S ≥ 14	14,00(1)		14,00(2)	
Aposentados (S) - Fundo em Capitalização	S ≥ 14	14,00(1)		14,00(2)	
Pensionistas (S) - Fundo em Capitalização	S ≥ 14	14,00(1)		14,00(2)	

Alíquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)	CS atuarial (%)	CS fixada em lei (%)
Ente (E) - Fundo em Repartição	S ≤ E ≤ 2S	25,64(1)	25,64(2)	-	-
Ente (E) - Fundo em Capitalização	S ≤ E ≤ 2S	15,93(1)	15,94(2)	-	-

Obs.: CN = Contribuição Normal
CS = Contribuição Suplementar

Feitas essas considerações, passo a relatar os achados mais relevantes das contas de 2023, verificados pela Auditoria.

1. Orçamento (Capítulo 2)

[ID.04] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.05] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.2).

[ID.06] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

[ID.07] Omissão no dever de comprovar a existência de superavit financeiro do exercício anterior, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

Anotou a auditoria que a LOA do Município de Recife autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 15,00% das despesas fixadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, nos termos do art. 6º da LOA – Lei Municipal nº 19.006/2022, a significar uma alteração orçamentária de R\$ 1.088.850.000,00. Já o art. 7º e incisos da LOA excepcionou algumas



despesas, e estabeleceu que o limite de 15,00% não será onerado quando a abertura dos créditos adicionais for para reforço das despesas em áreas específicas, detalhes abaixo:

“Art. 6º Em conformidade com o § 8º, do art. 165 da Constituição Federal, o § 4º do art. 123, da Constituição Estadual, o art. 96, da Lei Orgânica Municipal, e o art. 7º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares até o limite correspondente a 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada nesta lei e em seus créditos adicionais.”

...

Art. 7º Excluem-se do limite estabelecido no art. 6º, os créditos suplementares:

I – destinados a atender insuficiências de dotações estabelecidas nesta lei e em créditos adicionais das áreas de educação e saúde, na forma do que dispõem os artigos 40 a 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; e

II – que tiverem como fontes de anulação, total ou parcial, os recursos provenientes de operações de crédito, transferências voluntárias e convênios a fundo perdido, recursos próprios das entidades supervisionadas e aqueles destinados ao reforço das dotações do grupo de pessoal e encargos sociais.”

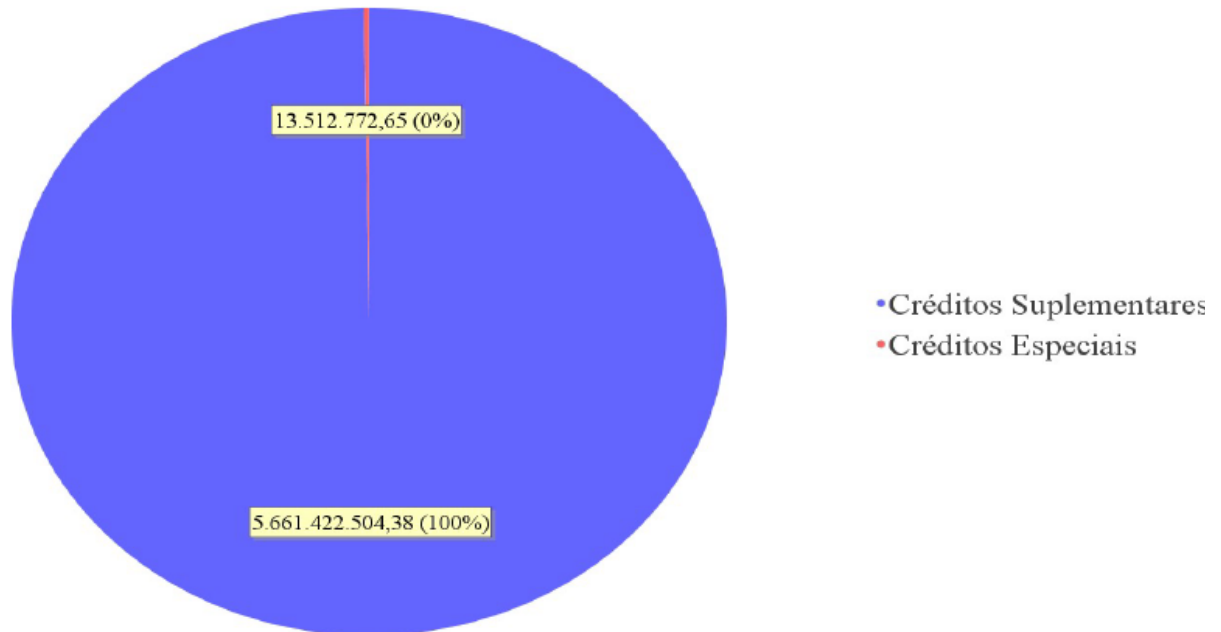
Afirmou, ainda, que a abertura de créditos adicionais suplementares (documento nº 48) foi no valor de R\$ 5.661.422.304,38, e significou uma alteração orçamentária da ordem de 77,99%, nos termos transcrito:

“Verifica-se, a seguir, como se deu a abertura de créditos adicionais no exercício de 2023 e se o limite dado pela LOA 2023 para a abertura de créditos suplementares foi respeitado.

Observou-se a abertura de R\$ 5.674.935.277,03 em créditos adicionais totais, conforme Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 48), valor que representa 78,18% da despesa fixada. Os créditos adicionais abertos foram distribuídos da seguinte forma:



Gráfico 2.2g – Créditos orçamentários abertos (em R\$ e %)



Fonte: Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 48)

A LOA 2023 (doc. 47) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 15,00% da despesa fixada (que foi de R\$ 7.259.000.000,00), o que corresponde a R\$ 1.088.850.000,00.

Foram abertos créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 5.661.422.504,38 (doc. 49), tendo a LOA 2023 (doc. 47) como lei de autorização. Deste montante, R\$ 1.405.145.629,87 foram abertos com base no art. 6º da LOA, alcançando um percentual de 19,36%, acima, portanto do limite estabelecido. O restante do valor (R\$ 4.256.276.875,5, foram abertos com base nas exceções estabelecidas pelo art. 7º da LOA (doc. 49).

Conclui-se, assim, que foram abertos um total de R\$ 316.295.629,87 sem a devida autorização orçamentária do Poder Legislativo."

...

"Quanto à análise das fontes de recursos usadas para fins de abertura de créditos adicionais, foram abertos créditos com recursos oriundos de anulação de dotações orçamentárias no valor de R\$ 2.342.032.963,16 (doc. 48).

Os créditos adicionais abertos com fontes de recursos provenientes do superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior e do excesso de arrecadação totalizaram, respectivamente, R\$ 351.913.599,96 e R\$ 830.038.354,41 (doc. 48).

A utilização de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais deve ser verificada a partir da classificação da natureza da



receita, conforme Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001, e suas atualizações. Para esta abertura de crédito estar em conformidade com o que prescreve o art. 43, § 1º, inc. II, e § 3º da Lei Federal n° 4.320/64, é necessário que a natureza da receita utilizada apresente excesso de arrecadação, caracterizado pelo saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Já a utilização de superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior para a abertura de créditos adicionais deve respeitar as fontes ou destinações de recursos. Isso porque "recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação" (art. 8º da LRF). Já os recursos não vinculados são de livre aplicação.

No caso em análise, a documentação acostada a este processo (docs. 50 e 51) não atendem aos critérios acima apresentados.

Dessa forma, não é possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para comprovar se existiam fontes de recursos ou excesso de arrecadação na classificação por natureza de receita para a abertura dos créditos adicionais.

Diante do exposto, registra-se que houve omissão no dever de demonstrar a existência de recursos oriundos de superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior e de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais."

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

"Ora, concessa vênia, carece de respaldo legal a dito apontamento, uma vez que não há fundamento fático-jurídico para qualquer levantamento das supostas irregularidades, muito menos em se falar em "dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais", nem em "abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo Municipal", uma vez que o Município do Recife agiu em estrito cumprimento da legislação em vigor, conforme restará sobejamente demonstrado e provado nas razões abaixo.

Primeiramente, é relevante registrar alguns pontos conceituais referentes ao assunto em tela.

O orçamento é uma lei em sentido estrito, sendo, portanto, evidente que deve e se espera seja cumprido. Entretanto, por ser ferramenta de planejamento e controle financeiro, possui peculiaridades próprias para adequação a realidade fática no decorrer de sua execução. Assim, uma eventual impossibilidade de execução da lei orçamentária nos exatos termos em que foi aprovada não justifica alterações de tal forma



significativa que a desfigure por completo, sob pena de inutilizá-la como instrumento de planejamento, de condução da atividade financeira da administração pública e inviabilizando o controle.

Para solucionar este aspecto, é necessário que existam os instrumentos de flexibilidade orçamentária e que os mesmos sejam limitados, de modo a fazer com que sejam utilizados para cumprir o que foi estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto "essência", com os ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução, mantendo-se a necessidade de se cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Poder Legislativo, com as imprescindíveis alterações que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descaracterizá-lo.

Sendo a lei orçamentária uma previsão de arrecadação e definição dos gastos que ocorrerão no exercício financeiro subsequente, torna-se evidente que seu cumprimento não tem como se realizar de modo absolutamente fiel, sendo natural e compreensível que o orçamento executado não será idêntico ao que foi aprovado.

São muitas as intercorrências havidas desde as previsões que são feitas para a elaboração da peça orçamentária até o final de sua execução. Várias são as alterações nos fatos econômicos e sociais, nem sempre previsíveis e mensuráveis, exigindo mecanismos que permitam ajustes ao longo da execução orçamentária.

Daí porque existem os instrumentos de flexibilidade orçamentária, com a finalidade de viabilizar alterações que se mostrem necessárias no orçamento. E quais seriam esses instrumentos?

Os principais instrumentos de flexibilidade destinados a alterar dotações previstas no orçamento aprovado são os créditos adicionais, previstos nos artigos 40 a 46 da Lei 4.320, de 1964. Há três tipos: os suplementares, os especiais e os extraordinários.

Os créditos suplementares são abertos para o reforço de dotações que se mostraram insuficientes; os especiais atendem a despesas que não tinham dotação orçamentária específica; e os extraordinários são admitidos para despesas imprevisíveis e urgentes, conforme dispõe o artigo 167, §3º, da Constituição. Para cada uma dessas modalidades há diferentes procedimentos legislativos de aprovação.

Os créditos extraordinários admitem abertura por medida provisória (artigo 62, §1º, d, da Constituição). A aprovação parlamentar é, portanto, posterior à abertura do crédito, quando o Poder Legislativo é chamado a apreciar a medida de urgência.

Os créditos suplementares e os especiais, por sua vez, em regra, devem ser abertos por lei, porém com uma exceção, qual seja a possibilidade de que a própria lei orçamentária anual preveja uma autorização prévia ao



Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares dentro de limites quantitativos e respeitadas as condições previstas.

Esse instrumento permite que exista uma margem de remanejamento aos gestores públicos, e é largamente utilizado pelos entes da Federação, conferindo poderes importantes ao Executivo para manejar o orçamento público.

Esta autorização é prevista no inciso I do Art. 7º da Lei Federal nº 4.320 /64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, in verbis:”

...

“ Sendo assim, que o limite permitido pelo art. 6º da LOA 2023 é de até R\$ 1.470.713.916,41. Donde se conclui que não foram abertos créditos adicionais sem autorização orçamentária do Poder Legislativo, uma vez que o montante aberto foi de R\$ 1.405.145.629,87, respeitando-se, desta forma o limite de 15%, conforme documento 49 - “Demonstrativo que comprove obediência ao limite de abertura de créditos adicionais suplementares estabelecido na LOA e demais normas municipais vigentes”, anexado a prestação de contas, item 49 .

Nesse diapasão, a política de controle orçamentário definida na referida legislação municipal obedece a todos os requisitos constitucionais e legais para abertura de créditos adicionais, bem como em lícito respeito aos consagrados princípios da legalidade, da publicidade e da transparência administrativa que norteiam a atuação da Administração Pública.

Pelo exposto, não há qualquer fundamento jurídico para as supostas deficiências apontadas, as quais se baseiam em critério pessoal, assim como em equívoco de cálculo ao adotar, de forma incorreta, a base para definição do limite de abertura de créditos, conforme acima demonstrado, restando evidenciado que a Prefeitura do Recife agiu de acordo com o inciso V, do art. 167 da Carta Magna de 1988, e em consonância com os ditames da Lei Federal nº 4.320/1964, e dos artigos 6º e 7º, da Lei Nº 19.006/2022 – Lei Orçamentária Anual do Município do Recife de 2023, devendo ser considerados como improcedentes os ID. 04 e ID.05.”

Discordo dos argumentos defensivos.

A LOA do exercício, nos termos do art. 6º da LOA 2023 – Lei Municipal nº 19006/2022, autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 15,00%, um percentual razoável. Já o art. 7º e incisos da LOA excepcionaram algumas despesas, deixando-as de fora do limite autorizado no *caput* do art. 11º, nos termos já relatado nesse voto.



O Poder Legislativo autorizou a alteração orçamentária por meio de créditos adicionais suplementares no percentual de 15,00%, nos termos da LOA, no valor de (R\$ 1.088.850.000,00), considero esse o limite único possível para alteração orçamentária. Venho desconsiderando normativos que excepcionam despesas, deixando-as de fora do limite autorizado, e mantendo, em princípio, como irregularidade, *per se*, capaz de ensejar a rejeição das contas do exercício. A alteração orçamentária alcançou o percentual de 77,99%, em valor R\$ 5.661.422.304,38, ultrapassando o limite autorizado na LOA em R\$ 4.572.572.504,38 (62,99%).

Nos termos transcritos acima, do Relatório de Auditoria, os créditos adicionais foram abertos em percentual superior ao permitido no art. 6º da LOA. Este procedimento torna a LOA uma mera peça de ficção, senão, veja-se:

A uma, nos termos do inciso VII do art. 167 da Constituição Federal, é proibida a concessão de créditos ilimitados.

A duas, o art. 6º da LOA/2023 estabeleceu o limite de 15,00% para abertura de créditos adicionais suplementares, limite em um percentual razoável. Não satisfeito, a LOA foi aprovada excepcionando algumas despesas, nos termos do art. 7º da LOA, conforme relatado nesse voto.

A três, a LOA não estabeleceu um limite para alteração dos créditos abertos nas despesas que foram excluídas, nos termos do art. 7º da LOA, o que torna a abertura de créditos ilimitada. A LOA limitou-se a afirmar que estavam fora do limite legal de 15,00%, mas sem a fixação desse limite.

A quatro, a LOA deveria ter previsto um limite específico para estes créditos. Na falta de, a alteração deveria limitar-se aos 15,00%, limite previsto no art. 6º da LOA/2023, incluindo todas as alterações orçamentárias.

Assim, considerando o excedente de 62,99% (R\$ 4.572.572.504,38), sem o estabelecimento de limites, visto que deixaram de fora os créditos abertos em função das exclusões postas no art. 7º da LOA, qual seria o limite para as alterações? Deixo esta indagação, visto que poderia ter atingido 70%, 90%, 100%; quiçá ultrapassar o valor do orçamento, o que configura a abertura de créditos adicionais de forma ilimitada.

Senhores Conselheiros, insigne Procuradora aqui presente, no que diz respeito à abertura de créditos adicionais de forma ilimitada, como no presente caso, visto que restou demonstrado descumprimento do inciso VII do art. 167 da Constituição Federal. Realço a impropriedade como lancinante e vulneradora da peça orçamentária como instrumento de planejamento. Trata-se de increpável artifício a ser arredado, peremptoriamente, pelo legislador municipal.



Entretanto, verifica-se que remanescera apenas essa irregularidade, a qual, em princípio, poderia conduzir à rejeição das contas, situando-se no limiar entre a aprovação com ressalvas e a rejeição.

Todavia, amparando-me nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e considerando que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais, bem como realizou o repasse das contribuições previdenciárias ao RGPS e ao RPPS de forma integral e tempestiva, não a reputo, no presente caso, capaz de macular o conjunto das contas do exercício.

Posto isso, mantereí a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações para evitar sua repetição em exercícios futuros.

Destarte,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. LOA. CRÉDITOS ADICIONAIS. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. LOA em desacordo com os incisos VI e VII do art. 167 da Constituição Federal, no tocante à abertura de créditos adicionais.
2. Créditos adicionais abertos acima do limite autorizado, falha com gravidade mitigada, c/ espeque nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

JOAO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS:

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;



CONSIDERANDO que os limites legais e constitucionais foram cumpridos;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias foram repassadas de forma integral e tempestiva para o RGPS e RPPS, itens 3.4 e 8.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que remanesceu apenas a abertura de créditos adicionais em patamar superior ao limite permitido na LOA do exercício destas contas, precisamente o limite estabelecido no art. 6º da LOA 2023 (15,00%);

CONSIDERANDO o disposto no art. 22, caput e §2º, da LINDB, visto que no presente caso, a irregularidade remanescente, não a consideramos, *per se*, capaz de macular o conjunto das contas do exercício;

CONSIDERANDO os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as demais irregularidades não são capazes de provocar a rejeição das contas, ficando adstritas ao campo das ressalvas e recomendações;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, I, combinados com o art. 75, bem como com o art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o art. 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Recife a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). JOAO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS, relativas ao exercício financeiro de 2023

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º combinado com o art. 14 da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Prefeitura da Cidade do Recife, ou quem vier a sucedê-los, que atendam à(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a LOA, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais, nos termos dos incisos VI e VII do art. 167 da Constituição Federal;
2. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de forma eficiente de modo a disciplinar o fluxo de caixa, visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação e efetuar a limitação de empenhos, nos termos que proscribe o art. 9º da LRF, de modo a evitar a execução orçamentária deficitária;
3. Realizar um eficiente controle contábil de fontes/aplicação de recursos, nos termos da Lei Federal 4.320/1964;



4. Elaborar o Balanço Patrimonial com Quadro de Superávit /Déficit apresentando as justificativas e notas explicativas, e também os demais demonstrativos contábeis, nos termos estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Que a DEX, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes recomendações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	27,04 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	17,02 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	45,69 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população entre	R\$ 204.632.618,45	Sim



				quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.		
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	23,94 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	25,64 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	15,94 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição -	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim



	Pensionistas	9.717/98				
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	80,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão : Acompanha o (a) Relator(a)

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha o(a) Relator(a)

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.